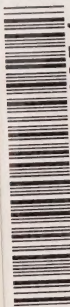


CA1

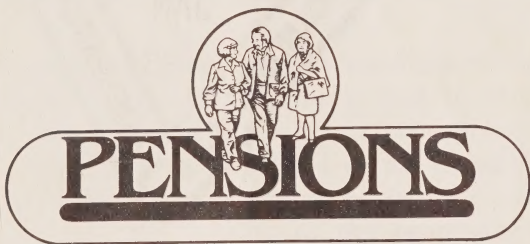
Hw

82B26A

Better Pensions for Canadians

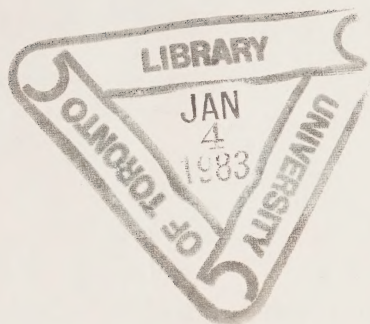


3 1761 11556605 1



HIGHLIGHTS

Canada



©Minister of Supply and Services Canada 1982

Cat. No. CP 45-28/1982-1E

ISBN 0-662-52052-1



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Introduction

Many Canadians have expressed concern over the adequacy and fairness of the retirement income system. In response to these concerns, the Government of Canada is putting forward for discussion and debate a number of proposals for reform. These proposals will be referred to a Parliamentary Committee through which all interested parties and the public at large will have the opportunity to express their views.

The government invites all Canadians to study and discuss these suggested initiatives, and to recommend ways in which they might be improved. It is only through the co-operative efforts of all Canadians that the full diversity of circumstances can be taken into account and the desirability of the proposals properly judged.

The government's overriding priority is to restore the health of the Canadian economy to its full vigour. Some have argued that discussion of pension reform should be postponed until economic recovery is well under way. Their concern is that confidence in the economy would deteriorate if the uncertainty of increased pension costs were added to the current problems in the economy.

It does not need to be stressed, given the "6 & 5" program, that the Government of Canada is acutely aware of the seriousness of the current economic situation and of the need to contain costs. However, pension reform will be a lengthy process because of the time

required for consultation, negotiation, legislation and implementation. Thus, costs arising from pension reform will not be felt in the immediate future and will not interfere with the current program of economic recovery.

The Government of Canada believes that discussion of pension reform, pursued in a spirit of openness and co-operation, should now focus on the proposals that are presented in *Better Pensions for Canadians*.

The Existing Retirement Income System

The federal **Old Age Security** pension (OAS) is the foundation of retirement income in Canada. All residents of Canada over age 65 receive an indexed flat rate benefit, based on years of residence in Canada; the indexing of OAS, however, will be capped over the next two years at 6% and 5% respectively in the context of the "6 & 5" program. The OAS benefit was \$2,842 a year in 1982. OAS payments represented about 25% of all income received by the elderly in 1979, the most recent year for which full data are available.

The compulsory **Canada Pension Plan** (CPP) and the parallel **Quebec Pension Plan** (QPP) provide a second source of retirement income. The maximum benefit under these plans was \$3,692 in 1982. In 1979, these plans provided some 8% of the income of the elderly, since only those who retired after 1976 were eligible for

full pensions. However, this percentage is growing rapidly as these plans mature.

Old Age Security pensions, and the Canada and the Quebec Pension Plans were designed to leave considerable room for individuals to provide for their own retirement. The largest single source of retirement income is personal **investment** which accounts for 33% of the income of the elderly. Much of this income, however, is concentrated in the hands of a few elderly so that for most pensioners, this source of income is much less significant.

In 1980, about 3.1 million men and 1.4 million women belonged to **employer-sponsored pension plans**, while about 2 million people, about a third of whom were women, contributed to **Registered Retirement Savings Plans (RRSPs)** that year. About half of the contributors to RRSPs also belonged to employer-sponsored pension plans. In 1979, 12% of the income of the elderly came from employer-sponsored pension plans and annuities.

Provincial governments regulate employer-sponsored pension plans for about 90% of the labour force. The federal government regulates such plans for the remainder. The federal government and, to a lesser extent, provincial governments provide a substantial amount of **tax assistance** to employer-sponsored pension plans and to RRSPs.

The co-operation of the federal and provincial governments, business and labour has led to the establish-

ment of a framework for private pensions that is largely uniform throughout Canada. It is in the interest of all Canadians that this basic uniformity be maintained.

In addition, there are federal and provincial programs which guarantee minimum incomes for the elderly. The most important of these is the Government of Canada's **Guaranteed Income Supplement (GIS)**. In 1982, the combination of Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement assured elderly couples of an income of at least \$10,084, while single people were guaranteed at least \$5,695. In 1979, 8% of the income of Canadians aged 65 and older came from the Guaranteed Income Supplement. Some provinces further supplement this basic minimum income with programs of their own.

Why Is Reform Needed?

Three main principles underlie the legislation governing the current Canadian pension system.

- Elderly Canadians should be guaranteed a reasonable minimum level of income.
- Opportunities and arrangements available to Canadians to provide for their retirement should be fair.
- Canadians should be able to avoid serious disruption of their pre-retirement living standards upon retirement.

Measured against these principles, the existing retirement income system could be improved in several areas.

- Although Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement were sufficient in 1982 to keep most elderly couples out of poverty, some of the elderly, particularly women, still have insufficient income.
- Many employers treat pension credits as rewards for long and faithful service, rather than as deferred compensation or assets on which the employee is entitled to a reasonable investment return. As a result, employees often lose pension rights if they change employers or leave paid employment before retirement. Canadians entitled to an employer-sponsored pension—and they are still a minority—often find its value eroded by inflation.
- These problems are generally worse for women who are less likely to be offered pension plan coverage and are more likely to lose any pension protection they may have because they change jobs more often.
- Pension assets typically are not treated as belonging to husband and wife jointly, although both share in the sacrifice made to accumulate pension assets during working years. Spouses—usually women—are often left with no retirement income from employer-sponsored pension plans in the event of marriage breakdown or the death of the plan member.
- There are inequities in the different limits on tax-deductible contributions to Registered Retirement Savings Plans and employer-sponsored pension plans in particular. In some cases, tax sheltered retirement savings of over \$1 million can be accumulated. In other cases, these limits inhibit the

accumulation of sufficient retirement savings by persons who can only start to save late in their careers (e.g., many self-employed) or who do not participate full-time in the labour force throughout their working lives (e.g., many women).

Nor are problems with the existing pension system confined to employer-sponsored plans. Changes should also be considered in the Canada and Quebec Pension Plans.

- The level of maximum earnings covered by these two public plans has not kept pace with average wages thereby resulting in maximum benefits being lower than intended.
- Workers under the Canada Pension Plan who leave the labour force to raise children are penalized through a loss of retirement benefits. The Quebec Pension Plan has a 'drop-out' provision to deal with this problem, but the Government of Ontario has thus far blocked its implementation in the Canada Pension Plan.
- Both the Canada and Quebec Pension Plans reflect the view that spouses of contributors are dependents rather than full economic partners who should share in the protection provided by accumulated pension assets. As a result, the spouse at home—usually female—has no personal Canada or Quebec Pension at age 65, and no pension rights in the event of serious disability. Spouses also face complex survivor benefit rules which can reduce or eliminate benefit entitlements, depending on age, the presence of children, and subsequent marital status. These issues will have to be reviewed.

- The financing of the Canada and Quebec Pension Plans has not been placed on a long-term basis.

A further problem relates to the overall performance of the retirement income system. Primarily as a result of two factors—major gaps in coverage by employer-sponsored pension plans and RRSPs, and a highly uneven distribution of savings—it is estimated that about one-half of Canadian couples and individuals who enjoyed middle-range incomes during their working lives will experience at least a 5% decline in living standards upon retirement; one-third can expect a decline of at least 15%, and one in six a decline of at least 25%. This estimate takes into account major factors for which data are available, including the higher benefits that will emerge as the current pension system matures.

This situation would be improved by the specific reforms to employer-sponsored pension plans discussed in *Better Pensions for Canadians*. It is estimated, however, that even with the reforms discussed, more than one-third would experience at least a 5% decline in living-standards upon retirement, one in five at least a 15% decline, and one in ten at least a 25% decline.

A key issue facing Canadians, therefore, is this: is the magnitude of these anticipated declines in living standards for middle-income Canadians a problem requiring government action? In other words, should Canadians be expected to fill these gaps on their own initiative through additional personal saving and private pensions, or does the situation require an expansion of mandatory pension arrangements?

Highlights Of Proposals For Reform

The Government of Canada is putting forward for public discussion a number of reform proposals based on the three principles noted above.

Specific proposals are put forward in considerable detail to encourage employers, employees, actuaries—and, indeed, all interested Canadians—to review the benefits and costs involved. This open discussion and debate is designed to ensure a broad consensus on the reforms to be undertaken and to provide an opportunity for Canadians to make specific suggestions for improvements.

Elderly Canadians should be guaranteed a reasonable minimum income

In line with this principle, the Government of Canada will improve the situation of single pensioners with insufficient income as soon as resources permit.

Opportunities and arrangements available to Canadians to provide for their retirement should be fair

The Government of Canada is also putting forward for discussion a number of proposals addressing the issue of fairness in the accumulation of pension assets:

- Federal and provincial legislation regulating employer-sponsored plans could be strengthened to require employers to provide better protection against inflation for pensions now being paid,

deferred pensions, and credits earned by current plan members. The excess interest method merits serious consideration.

- Pension benefits could be “vested” after no more than two years on the job, rather than the current typical requirement of ten years of service. In other words, employees would have a right to benefits arising from the employer’s contributions as well as their own much sooner.
- Employers could be required to pay for at least half of the vested benefit earned by an employee who leaves his or her job.
- A new tax-assisted vehicle for retirement saving, called a Registered Pension Account (RPA), could be introduced to help make pension assets truly portable.
- Employers could be allowed to contribute to an employee’s Registered Pension Account, thereby making it easier for small businesses to provide pension benefits.
- More equitable access to tax-assisted retirement savings could be instituted through reform of contribution and benefit limits. New limits could provide greater flexibility, particularly for spousal plans, for individuals who are late in starting to save for their retirement, and for those with fluctuating earnings. Details of proposals in this area will be the subject of a forthcoming discussion paper.
- The protection of spouses could be enhanced substantially through splitting pension credits between spouses upon marriage breakdown; by requiring

that pensions and life annuities from employer-sponsored plans be in the form of a joint and last survivor annuity (except by mutual agreement to do otherwise) which guarantees a survivor at least 60% of the initial benefit after retirement and the transfer of the full value of the earned credits prior to retirement; and by continuing survivor pensions upon remarriage of the recipient.

- Plan sponsors could be required to cover all employees with essentially one plan.
- Plan members could be better protected in case of plan termination through a plan termination insurance scheme and/or a stronger call on the firm's assets.

In addition to these proposals for improving the fairness of employer-sponsored pension plans and tax-assisted retirement saving, a number of possible changes to the Canada Pension Plan could be considered:

- The return of maximum pensionable earnings to the intended level of the average industrial wage could be speeded up so that this is achieved over a three year period.
- The Government of Canada will vigorously pursue implementation of the child-rearing drop-out provision with the Government of Ontario.
- Spouses could be given equal protection by extending credit-splitting, now available only at divorce, to apply when spouses have been separated for more than three years. As well, credit splitting could be provided when the younger spouse reaches age 65,

when either spouse dies, or when the spouse of the wage earner becomes disabled.

- Current benefits for surviving spouses over age 65 could be replaced by a lifetime continuing pension equal to 60% of a deceased spouse's retirement pension earned to date. In combination with the splitting proposals, survivors would have benefits equal to 80% of the previous CPP income.
- Survivor benefits could be extended so that they no longer end upon remarriage.
- The cap on combined retirement and survivor pensions could be removed.
- Changes to the benefits for survivors under age 65 also could be considered. One possibility is to replace the current benefit structure with a two-part benefit consisting of a 'bridging' benefit and a 'continuing' benefit.

It should be noted that a proposal is already being discussed with the provinces for improvements to CPP disability benefits.

Finally, the Government of Canada will discuss the establishment of a schedule of contribution rates for the CPP so that the financing of the plan is put on a sound, long-term basis:

In order to ensure equity among Canadians, it is important that the pension system, including the Canada and Quebec Pension Plans, remains basically uniform. The Government of Canada will work closely with the provinces to achieve this goal.

Canadians should be able to avoid serious disruption of their pre-retirement living standards upon retirement.

A major unresolved question is the expansion of mandatory pension plans.

When the Canada and Quebec Pension Plans were established, they were not designed to guarantee, in combination with Old Age Security, that Canadians would be able to maintain their pre-retirement living standards upon retirement; a gap was left to be filled by employer-sponsored plans and individual savings. The proposals outlined above would considerably narrow that gap in practice, at least for individuals who belong to employer-sponsored pension plans. Workers would no longer lose credits because they switch employers; pensions would not risk serious erosion because of inflation; spouses would receive a fair share of the pension income of the couple; and women would receive higher pensions from public and private plans.

But would these improvements be sufficient? Is it reasonable to expect Canadians to fill the remaining gap with additional voluntary saving, or should the gap be filled in whole or in part by an expansion of mandatory pension arrangements? That is the fundamental question the government invites all Canadians and the Parliamentary Committee to address.

There is clearly no consensus among Canadians on these issues. The Governments of Ontario and British Columbia — as well as nine business organizations which issued the “Business Consensus on Pension

Reform" in August 1982 — have suggested that no expansion of mandatory pensions is required at this time. On the other hand, the Canadian Labour Congress and the National Action Committee on the Status of Women have recently called for an increase in the size of the Canada and Quebec Pension Plans. In spite of these many and often conflicting views, the Government of Canada is convinced that most Canadians do not want their governments to force them to have pensions and savings arrangements to guarantee 100% maintenance of pre-retirement living standards. An appropriate balance between mandatory programs and voluntary arrangements must be maintained—a balance in which employer-sponsored pension plans and individual savings continue to play an essential role.

Costs

The Government of Canada is sensitive to the costs and other burdens of major reform to Canada's retirement income system. These increased costs would be in addition to the contributions required to pay for benefits currently promised by the CPP and QPP, which will have to rise from the current 3.6% to the 8-10% range by the year 2030.

The specific improvements in employer-sponsored pension plans outlined above would result in increased costs. Overall, reform of employer-sponsored pension plans could increase combined employer-employee current service costs in typical cases by about 1.5-2.5% of covered payroll; pension cost increases in aggregate

could be about 1% of total labour income. The average member of a pension plan would likely see a decline in take-home pay in the order of \$110 to \$140 a year.

The specific changes in the Canada and Quebec Pension Plans described above (credit-splitting, the child-rearing drop-out provision, and disability and survivor benefit improvements) could raise the contribution rate by 1.3% of contributory earnings in the long run, split equally between employers and employees. This would represent an additional 0.7% of total labour income. Take-home pay would, for average employees, decline by some \$80 a year.

In the aggregate, the financial impact of the pension reform proposals on inflation, unemployment, capital markets and Canada's competitive position would not be inordinately large—aggregate savings could increase by about \$2 billion. This, however, is not large in comparison with savings in the economy overall. The total cost of the possible changes in employer-sponsored plans outlined above and the Canada and Quebec Pension Plans would be some 1.7% of total labour income in the long run. These cost increases would occur gradually over a period of years. If necessary, reforms could be phased-in.

The cost of any expansion of mandatory arrangements would be additional and would vary with the size and timing of expansion.

Benefits

The pension reform proposals, which the Government of Canada is putting forward for discussion and

debate, would benefit almost all Canadians. Retirement income for many pensioners and survivors would increase in the future. The benefits produced by the reformed pension system would be directed into the hands of those now treated unfairly: workers who change jobs frequently; spouses of pension plan contributors, particularly survivors; part-time workers; and pensioners who belong to plans which do not adequately protect benefits from inflation.

The introduction of the RPA and new comprehensive limits on tax assistance could help many more individuals and couples to save for retirement. The self-employed and those who drop out of the labour force for a period of time, notably women, would be able to derive particular benefit.

Women could expect to gain from all these changes, as well as through the splitting of Canada and Quebec Pension Plan credits, improved survivor benefits, and the implementation of the child-rearing drop-out provision. The recognition in the Canada and Quebec Pension Plans that pensions are joint family assets would give protection to homemakers.

Conclusion

Shortcomings in the Canadian retirement income system have received considerable study during the last several years. A public consensus, however, has not yet been formed on specific reform measures. This situation has arisen in part because of the generality of the public debate; insufficient attention has been given to the

impact of specific proposals on specific pension plans. A major drawback of the pension reform process to date has been this lack of concrete discussion. To remedy this, the Government of Canada is putting forward specific proposals for reform of the retirement income system. These proposals will provide a basis for the kind of serious discussions of pension reform required. Much is at stake for millions of individual Canadians, for thousands of employers in the public and private sectors, and for the health of the economy as a whole.

In order to obtain the views of the public at large and all interested parties on the proposals for pension reform put forward in *Better Pensions for Canadians*, the Government will ask the House of Commons to establish a Committee, comprised of members from all parties, to hold hearings throughout Canada. This Committee will be asked to report its findings and recommendations by December 31, 1983, on the reforms the Government of Canada should pursue.

The Government of Canada invites provincial governments, business, labour, women's groups and other interested parties to work together so that Canadians may look to the future with increased confidence that they will find security, dignity and fulfillment in retirement.

sorte que les Canadiens puissent envisager l'avenir avec plus de confiance en sachant qu'ils peuvent voir la retraite comme un temps d'activité fructueuse, vécu dans la sécurité et la dignité.

Les défauts de l'appareil canadien de revenu de retraite ont fait l'objet d'une étude considérable ces dernières années. Mais en partie du fait de la généralité du débat public, et parce que l'examen ne s'est pas suffisamment centré sur la répercussion qu'auraient certaines propositions pour des régimes, le consensus public n'est pas encore réalisé au sujet des mesures particulières de réforme. À ce jour, la grande faille de l'étude de la réforme des pensions demeure l'absence de discussion vraiment concrète. Pour y remédier, le Gouvernement du Canada propose des solutions précises en vue de la réforme du système. Les propositions serviront de base à l'analyse sérieuse qui s'impose à cet égard, si l'on songe à l'enjeu de la réforme pour des millions de Canadiens et de Canadiennes, pour des milliers d'employeurs du secteur public et du secteur privé, et pour la santé de l'économie dans l'ensemble.

Afin d'obtenir le point de vue du grand public et de tous les intéressés, au sujet des propositions énoncées dans le document intitulé *De meilleures pensions pour les Canadiens*, le gouvernement veut demander à la Chambre des communes d'établir un comité parlementaire, composé de membres des différents partis, qui tiendra des audiences dans tout le Canada. Le comité sera prié de présenter, avant le 31 décembre 1983, un rapport de ses conclusions, assorti de ses recommandations quant aux révisions au système que devrait appliquer le Gouvernement du Canada.

Le Gouvernement du Canada invite les gouvernements provinciaux, l'entreprise, les syndicats, les groupes féminins, et les autres intéressés à unir leurs efforts de

AVANTAGES

Les propositions de réforme des pensions, que le Gouvernement du Canada soumet au débat, profiteraient à presque tous les Canadiens. Le revenu de retraite augmenterait à l'avenir pour nombre de pensionnés et de survivants. Les avantages résultant de l'appareil réformé bénéficieraient à ceux qui sont le plus injustement traités à l'heure actuelle: les travailleurs qui changent fréquemment d'emploi, les conjoints des cotisants, surtout les survivants, les travailleurs à temps partiel, et les pensionnés qui adhèrent à des régimes qui ne protègent pas les prestations de l'inflation.

L'institution du compte de pension enregistré et l'imposition de nouvelles limites exhaustives sur les déductions fiscales pourrait aider beaucoup plus de particuliers et de couples à économiser en vue de leur retraite. Les travailleurs indépendants et ceux qui quittent un certain temps le marché du travail, les femmes en particulier, en retireraient de nets avantages.

Les femmes pourraient s'attendre à profiter de ces changements, de même que du partage des crédits de retraite du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec, des améliorations proposées pour les prestations de survivant, et de la mise en oeuvre de la clause d'exclusion pour élever les enfants. La reconnaissance, dans le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, des crédits de retraite à titre d'avoirs familiaux communs assurerait une protection aux conjoints au foyer.

de la charge salariale assurée; les hausses du coût des rentes dans l'ensemble pourraient représenter environ 1 p. cent du revenu total de la main-d'œuvre. Le salaire net du membre moyen des régimes de l'employeur baisserait probablement de quelque 110 \$ à 140 \$ par an.

Les changements au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec (partage des crédits, application de la clause d'exclusion pour élever les enfants, amélioration des prestations d'invalidité et de survivant), décrits précédemment, pourraient élever de 1,3 p. cent à la longue le taux de cotisation, la majoration étant répartie également entre employeur et travailleurs. Cela se traduirait par une augmentation de 0,7 p. cent du revenu total de la main-d'œuvre et par une baisse de 80 \$ par année du salaire net dans le cas du travailleur moyen.

Dans l'ensemble, l'incidence financière de la réforme de l'appareil de retraite sur l'inflation, sur le chômage, sur le marché financier et sur la compétitivité du Canada ne serait pas excessivement forte; l'épargne globale n'augmenterait pas de plus que 2 milliards de dollars du fait de la réforme, ce qui est peu comparé à ce qu'elle représente dans l'ensemble de l'économie. Le coût total de tous les changements proposés aux régimes de l'employeur, au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec représenterait quelque 1,7 p. cent du total des coûts de la main-d'œuvre, à la longue. Les augmentations de coûts surviendraient sur une période de plusieurs années, et les révisions pourraient être étalées, si c'est nécessaire.

Le coût d'une extension des régimes obligatoires, quelle qu'elle soit, viendrait s'ajouter et varierait selon l'ampleur et le calendrier de mise en œuvre.

Les différentes révisions proposées pour les régimes de retraite de l'employeur vont se traduire par une hausse des coûts. De façon générale, la réforme des régimes de l'employeur pourrait, dans des cas types, accroître les frais d'administration d'environ 1,5 à 2,5 p. cent

Le Gouvernement du Canada n'est pas indifférent aux coûts et autres fardeaux que peut entraîner une réforme majeure de l'appareil de retraite au pays. L'augmentation des coûts va s'ajouter aux cotisations, rendue nécessaire pour verser les prestations promises en vertu du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec qui devront passer, de 3,6 p. cent à 8, 9 ou 10 p. cent en l'an 2030.

COÛTS

entendre qu'aucune extension des modalités de retraite obligatoires ne s'impose pour l'instant. Par ailleurs, le Congrès du travail du Canada et le Comité national d'action sur le statut de la femme ont demandé récemment que la dimension du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec soit augmentée. En dépit de points de vue aussi nombreux qu'opposés, le Gouvernement du Canada a la conviction que la plupart des Canadiens ne veulent pas que leurs gouvernements les forcent à avoir des rentes et des modalités d'épargne qui leur garantissent à la retraite le maintien intégral de leur niveau de vie d'avant la retraite. Il faut garder un juste équilibre entre les programmes obligatoires et les dispositions facultatives, et laisser ainsi les régimes de retraite de l'employeur et l'épargne personnelle continuer de jouer un rôle essentiel.

Donner aux Canadiens une chance raisonnable d'éviter un bouleversement grave de leur niveau de vie à la retraite

Une grande question demeure sans solution, et c'est celle de la taille et de la nature des régimes obligatoires de retraite.

Quand ils ont été instaurés, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec n'étaient pas conçus, pour garantir, en combinaison avec le programme de la sécurité de la vieillesse, que les Canadiens pourraient maintenir à la retraite leur niveau de vie. Les propositions décrites précédemment permettaient de réduire considérablement l'écart, dans la pratique, du moins pour les gens qui cotisent déjà à un régime de rentes de l'employeur. Les travailleurs ne perdaient plus leurs crédits même s'ils changent d'employeur; les rentes ne seraient plus sérieusement érodées du fait de l'inflation; les conjoints auraient chacun une juste part du revenu de retraite du couple; et les femmes toucheraient des rentes plus élevées des régimes généraux et des régimes privés.

Mais ces améliorations suffiraient-elles? Peut-on la marge restante en épargnant davantage de leur propre gré, ou cela devrait-il se faire au moyen d'une extension des modalités de retraite obligatoires?

Il n'y a de toute évidence pas d'accord général chez les Canadiens à ce sujet. Les gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, de même que les neuf associations d'entreprises qui ont publié en août 1982 le rapport unanime sur la réforme des pensions ont laissé

Afin que tous les Canadiens soient traités de façon équitable, il est important que le système de retraite, y compris le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, demeure fondamentalement unitaire. Le Gouvernement du Canada travaillera en étroite coopération avec les provinces.

Le Gouvernement du Canada examinera enfin la question de l'établissement d'un barème de taux de cotisation pour le Régime de pensions du Canada de sorte que le financement du régime se fasse sur une base solide, à long terme.

A remarquer qu'une proposition visant à améliorer les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada fait actuellement l'objet de pourparlers avec les provinces.

- le versement des prestations de survivant pourrait être prolongé de manière à ne pas prendre fin quand le bénéficiaire se remarie;
- les rentes combinées de retraite et de survivant pourraient ne plus être assujetties à un plafond;
- des changements aux prestations versées aux survivants de moins de 65 ans pourraient être envisagés. Une possibilité serait de remplacer la structure actuelle par une formule à deux volets comprenant une prestation de transition et une prestation permanente.

- les membres pourraient être mieux protégés, au cas où le régime prendrait fin, par le moyen d'une assurance-cessation des régimes ou d'un appel de versement prélevé sur les avoirs de la firme.
- En plus de ces propositions de réforme destinées à accroître l'équité dans le cas des régimes de retraite de l'employeur et à l'égard de l'épargne-retraite exonérée d'impôt, un certain nombre de changements au Régime de pensions du Canada pourraient être envisagés:

- le retour du maximum des gains cotisables au seuil prévu pour le salaire moyen dans l'industrie serait accéléré pour que cela se fasse sur une période de trois ans;

- le Gouvernement du Canada poursuivra résolument les pourparlers avec l'Ontario en ce qui a trait à la mise en oeuvre de la clause d'exclusion pour élever des enfants;

- les deux conjoints seraient protégés également en ce que le partage des crédits, qui n'est prévu actuellement qu'au divorce, s'appliquerait quand les conjoints sont séparés depuis plus de trois ans. Le partage se ferait également quand le jeune conjoint atteint l'âge de 65 ans, ou quand le conjoint du salarié devient invalide; le Régime de pensions du Canada reconnaîtrait ainsi que les pensions constituent un avoir commun et, surtout, assurerait une protection au conjoint au foyer;

- les prestations actuelles versées au survivant de plus de 65 ans seraient remplacées par une rente viagère égale à 60 p. cent de la rente de retraite du conjoint décédé acquise à ce moment-là. Combinée à celle qui vise le partage des crédits, cette proposition assurerait aux survivants des prestations équivalentes à 80 p. cent du montant antérieur;

- un nouveau régime d'épargne-retraite comportant des avantages fiscaux, appelé compte de pension enregistré (CPE), serait institué pour assurer la véritable transférabilité des crédits de retraite;

- les employeurs pourraient verser des cotisations au compte de pension enregistré du travailleur, ce qui permettrait aux petites entreprises de prévoir plus facilement des prestations de retraite;

- l'accès à l'épargne-retraite exonérée d'impôt serait plus équitable grâce à la réforme des limites mises sur les cotisations et les prestations. De nouvelles limites permettraient d'assouplir le système, surtout à l'égard des régimes visant le conjoint, de même que des personnes qui ne commencent que tard à épargner en vue de la retraite et de celles dont les gains varient. Un prochain document de travail exposera en détail les solutions proposées en la matière;

- pour le conjoint du cotisant, la protection serait sensiblement accrue grâce à quatre mesures: partage des crédits de retraite à la rupture du mariage; obligation que les pensions et les rentes viagères des régimes de l'employeur soient versées sous la forme d'une rente commune payée au dernier survivant (à moins d'un accord mutuel contraire) qui garantirait au survivant 60 p. cent au moins du versement de la prestation initiale après la retraite et du transfert de la valeur intégrale des crédits acquis avant la retraite; maintien de la prestation de survivant même si le bénéficiaire se remarie;

- les gestionnaires des régimes pourraient être tenus de protéger tous les travailleurs dans le cadre d'un régime essentiellement;

puisse se faire et afin de donner aux Canadiens la possibilité de proposer des améliorations bien précises.

Garantir aux Canadiens âgés un revenu minimum raisonnable

Pour se conformer à ce principe, le Gouvernement du Canada veut améliorer, aussitôt que les ressources le permettront, la situation des pensionnés seuls qui ont un revenu insuffisant.

Offrir aux Canadiens des possibilités et des modalités équitables pour préparer leur retraite

Le Gouvernement du Canada propose un certain nombre de mesures visant à assurer l'équité dans l'acquisition des crédits de retraite:

- les lois fédérales et provinciales réglementant les régimes de l'employeur seraient renforcées afin d'obliger les employeurs à mieux protéger de l'inflation les rentes versées actuellement, les rentes différées, et aussi les crédits acquis par les membres actuels. Une formule à adopter pourrait être la méthode de l'intérêt excédentaire;
- le droit aux prestations de retraite serait acquis après deux années de services tout au plus, plutôt que les dix années exigées à l'heure actuelle. Autrement dit, les travailleurs auraient droit aux prestations résultant aussi bien des cotisations patronales que des leurs;
- les employeurs seraient tenus de verser au moins la moitié de la prestation acquise par le travailleur qui change d'emploi;

mesure que l'appareil de retraite actuel atteint son rythme de croisième.

Les formules de réforme analysées dans le document officiel permettraient d'améliorer la situation. Selon les estimations toutefois, même en appliquant ces formules, plus d'un tiers des gens subiraient une baisse d'au moins 5 p. cent de leur niveau de vie à la retraite, tandis que pour un tiers cette baisse serait au moins 15 p. cent, et atteindrait au moins 25 p. cent dans le cas d'une personne sur dix.

Voici donc la grande question qui se pose aux Canadiens: l'ampleur des baisses prévues dans le niveau de vie des couples et des particuliers à revenu moyen est-elle un problème qui exige une mesure de l'Etat? En d'autres mots, les Canadiens devraient-ils combler cette baisse par leurs propres moyens en se constituant une épargne personnelle plus forte et en adhérant aux régimes de retraite privés, ou la situation réclame-t-elle une extension des modalités de retraite obligatoires?

POINTS SAILLANTS DES PROPOSITIONS

Le Gouvernement du Canada soumet au débat public un certain nombre de propositions fondées sur les trois principes énoncés précédemment.

Certaines mesures sont exposées en détail dans le but d'inciter les employeurs, les travailleurs, les actuaIRES — et en réalité tous les Canadiens intéressés — à examiner les avantages à attendre et les coûts à engager. Le débat public est voulu pour que l'accord général

L'estimation tient compte des principaux facteurs pour lesquels des données existent, notamment les prestations plus élevées qui vont commencer à être versées à

Un autre problème se pose quand il s'agit du rendement global de l'appareil de revenu de retraite. À cause de deux facteurs principalement - les écarts énormes dans la garantie offerte par les régimes de retraite de l'employeur et les RFR, et la répartition extrêmement inégale de l'épargne — on estime qu'à peu près la moitié des couples et des particuliers canadiens qui ont joui d'un revenu moyen au cours de leurs années actives verront leur niveau de vie baisser considérablement à la retraite, tandis qu'un tiers peuvent s'attendre à une baisse d'au moins 15 p. cent, et un sur six, à une baisse de 25 p. cent au moins.

- Le Régime de pensions du Canada et le Régime de pensions du Québec n'a pas été prévu sur une base à long terme.
- Le financement du Régime de pensions du Canada et du Régime de pensions du Québec n'a pas été prévu sur une base à long terme.
- Le Régime de pensions du Canada et le Régime de pensions du Québec reflètent le point de vue selon lequel le conjoint du cotisant est une personne à charge plutôt qu'un associé à part entière qui devrait avoir droit à la protection assurée par les avoirs de retraite accumulés. En conséquence, le conjoint au foyer — la femme d'ordinaire — n'a ni rente personnelle du Canada ou du Québec à l'âge de 65 ans, ni droit à une pension en cas d'invalidité grave. Le conjoint se heurte aussi aux règles complexes relatives aux prestations de survivant qui peuvent réduire ou supprimer le droit au versement selon l'âge, la présence d'enfants et la situation de famille subséquente. Il faudra que ces questions soient examinées.
- Le financement du Régime de pensions du Canada et du Régime de pensions du Québec n'a pas été prévu sur une base à long terme.

- Les limites différentes appliquées aux cotisations déductibles d'impôt versées aux régimes enregistrés de d'épargne-retraite, et en particulier aux régimes de retraite de l'employeur, créent des injustices. En certains cas, elles permettent d'accumuler des épargnes-retraite exonérées d'impôt de plus de un million de dollars, mais entravent par contre l'accumulation d'une épargne-retraite suffisante dans le cas des personnes qui ne commencent à épargner que tard dans leur vie active (les travailleurs indépendants, par exemple) ou qui ne sont pas à plein temps sur le marché du travail durant toute leur période d'activité (beaucoup de femmes notamment).
- en cas de rupture du mariage ou advenant le décès du membre.

Les régimes de l'employeur ne sont pas les seuls en cause. Il faudrait aussi envisager des changements au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec.

- La moyenne des salaires a augmenté plus rapidement que le maximum des gains assurés par les deux régimes généraux, si bien que le maximum des prestations est plus bas que prévu.

- En vertu du Régime de pensions du Canada, les travailleurs qui laissent la population active pour élever leurs enfants perdent des prestations de retraite. Le Régime de rentes du Québec comporte une clause d'exclusion pour éviter que ces travailleurs soient ainsi pénalisés, mais le Gouvernement de l'Ontario en a jusqu'à présent bloqué la mise en oeuvre dans le cadre du Régime de pensions du Canada.

Mesuré en fonction de ces principes, le système actuel de revenu de retraite pourrait être amélioré à plusieurs égards.

- Si la pension de sécurité de la vieillesse, les prestations versées dans le cadre du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec et le supplément de revenu garanti suffisaient en 1982 pour empêcher la plupart des couples âgés d'être pauvres, des personnes âgées seules, surtout des femmes, ont encore un revenu insuffisant.

- Beaucoup d'employeurs voient les crédits de retraite comme une récompense pour de longues années de loyaux services, au lieu de les considérer comme une indemnité différée ou des avoirs pour lesquels le travailleur a droit à un rendement raisonnable. En conséquence, des travailleurs perdent souvent leur droit à la rente s'ils changent d'employeur ou s'ils laissent un emploi rémunéré avant l'âge de la retraite. Les Canadiens qui ont droit à une rente de l'employeur — ils continuent d'être une minorité — constatent souvent que l'inflation entame la valeur.

- Les problèmes sont généralement plus marqués chez les femmes qui ont moins de chance de se voir offrir la possibilité de cotiser à un régime de retraite et sont plus susceptibles de perdre la protection qu'elles pourraient avoir à ce titre parce qu'elles changent d'emploi plus souvent.

- Les avoirs de pension ne passent pas pour appartenir en commun au mari et à la femme même si les deux ont consenti des sacrifices pour accumuler les crédits pendant les années actives. Les conjoints — habituellement les femmes — ne touchent souvent aucun revenu de retraite des régimes de l'employeur

des **avantages fiscaux** offerts au titre des régimes de retraite de l'employeur et des R.E.E.R.

La coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, le monde des affaires et les syndicats a permis la mise en place d'un cadre de retraite privé qui est sensiblement pareil partout au pays. Tous les Canadiens ont intérêt à ce qu'il reste fonctionnellement uniforme.

Des programmes fédéraux et provinciaux garantis- sent également un revenu minimum aux personnes âgées. Le plus important est le programme de **supplément de revenu garanti** du Gouvernement du Canada. En 1982, le supplément de revenu garanti et la pension de sécurité de la vieillesse, combinés, assurent aux couples un revenu d'au moins 10 084 \$, et aux personnes seules, un revenu d'au moins 5 695 \$. En 1979, le supplément de revenu garanti représentait 8 p. cent du revenu des Canadiens âgés de 65 ans et plus. Certaines provinces ont des programmes qui permettent d'ajouter à ce revenu minimum de base.

POURQUOI LA RÉFORME SIMPOSE

Trois grands principes sous-tendent la législation qui régit l'actuel appareil canadien de retraite.

- Garantir aux Canadiens âgés un revenu minimum raisonnable.
- Offrir aux Canadiens des possibilités et des modalités équitables pour préparer leur retraite.
- Donner aux Canadiens une chance raisonnable d'éviter un bouleversement grave de leur niveau de vie à la retraite.

régimes n'assuraient que quelque 8 p. cent du revenu des personnes âgées du fait que seuls les gens qui avaient pris leur retraite après 1976 étaient admis à une pension intégrale. Mais le pourcentage s'accroît rapidement au fur et à mesure que les régimes atteignent leur rythme de croisière.

Le programme de pensions de sécurité de la vieillesse, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec ont été conçus pour laisser aux participants une bonne part de responsabilité dans la préparation de leur retraite. Les **placements** personnels, qui sont la plus importante source de revenu des personnes âgées, représentent 33 p. cent du revenu de celles-ci. Une grande partie du revenu de placements se retrouve toujours entre les mains d'un petit nombre de personnes âgées, de sorte que pour la plupart des pensionnés, cette source de revenu est beaucoup moins considérable.

En 1980, environ 3,1 millions de Canadiens et 1,4 million de Canadiennes versaient des cotisations à des *régimes de retraite de l'employeur* tandis qu'à peu près 2 millions de personnes, dont un tiers environ étaient des femmes, cotisaient à un *régime enregistré d'épargne-retraite* (REER). A peu près la moitié des cotisants à un REER adhèrent aussi à un régime de retraite de l'employeur et, en 1979, quelque 12 p. cent du revenu des personnes âgées provenaient des rentes versées dans le cadre de ces régimes.

Les gouvernements provinciaux réglementent les régimes de l'employeur dans le cas de 90 p. cent de la population active, et le gouvernement fédéral se charge des régimes qui couvrent les autres 10 p. cent. Le gouvernement fédéral et, dans une moindre mesure, les gouvernements provinciaux assurent une part importante

l'adoption de la loi et la mise en oeuvre des révisions, la réforme des pensions sera un long processus, si bien que les coûts qui en résulteront ne se feront pas sentir dans l'immédiate et qu'ils n'entraveront pas le programme de redressement économique.

Le Gouvernement du Canada croit que, guidée par ces principes et menée dans une volonté de coopération de la part des différents secteurs intéressés, l'étude sur la réforme des pensions devrait maintenant se centrer sur les propositions présentées dans le document intitulé *De meilleures pensions pour les Canadiens*.

L'APPAREIL ACTUEL DE REVENU DE RETRAITE

La pension fédérale de *sécurité de la vieillesse* est le pivot du revenu de retraite au Canada. Toutes les personnes de plus de 65 ans domiciliées au Canada touchent une prestation forfaitaire indexée, fondée sur le nombre d'années de résidence au pays. L'indexation de la pension de sécurité de la vieillesse sera toutefois plafonnée à 6 et 5 p. cent respectivement pendant les deux prochaines années dans le cadre du programme des « 6 et 5 ». En 1982, la prestation de sécurité de la vieillesse est de 2 842 \$ et représente à peu près le quart de tous les revenus des personnes âgées en 1979, année pour laquelle existent les données les plus récentes.

Le *Régime de pensions du Canada* et la structure parallèle, le *Régime de rentes du Québec*, qui sont des régimes obligatoires, constituent une deuxième source de revenu de retraite. Les prestations maximums versées dans ce cadre sont de 3 692 \$ en 1982. En 1979, ces

INTRODUCTION

Devant le souci exprimé par beaucoup de Canadiens qui se demandent si l'appareil de revenu de retraite est suffisant et juste, le Gouvernement du Canada soumet au débat un certain nombre de propositions en vue de la réforme du système. Ces propositions seront transmises à un comité parlementaire qui s'inspirera, au moment de formuler ses recommandations, du point de vue qu'auront eu la possibilité de faire connaître dans ce cadre les intéressés et le grand public.

Le gouvernement invite tous les Canadiens et toutes les Canadiennes à examiner les mesures proposées, et à dire les moyens qui selon eux permettraient de les améliorer. Ce n'est que grâce à la coopération de tous qu'il pourra être tenu compte de l'entière diversité des circonstances, et que l'opportunité de ces mesures pourra être bien évaluée.

Le gouvernement s'est fixé comme priorité absolue de redonner à l'économie canadienne toute sa vigueur. Certains prétendent que la réforme des pensions devrait être repoussée jusqu'à ce que la relance économique soit bien engagée. Ces gens craignent que la confiance dans l'économie se détériore si l'incertitude liée au coût accru des pensions venait s'ajouter aux problèmes actuels de l'économie.

Est-il nécessaire de souligner, après l'institution du programme des « 6 et 5 », que le Gouvernement du Canada est profondément conscient de la gravité de la conjoncture actuelle et qu'il voit parfaitement le besoin de comprimer les coûts. En raison toutefois du temps que demanderont les concertations, les négociations,



Gouvernement
du Canada
Government
of Canada

ISBN 0-662-52052-1

N° de cat. CP 45-28/1982-1E

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1982



De meilleures pensions pour les Canadiens



PENSIONS

POINTS
SAILLANTS

Canada